



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2010 r.

**Pan
Leon Gajewski
Komendant
Straży Miejskiej w Szczecinie**

LSZ-4101-02-02/2010
P/10/167

tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła kontrolę funkcjonowania Straży Miejskiej w Szczecinie w okresie od 1.01.2008 r. do zakończenia kontroli, tj. do dnia 24.06.2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5.07.2010 r., omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 14.07.2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia funkcjonowanie Straży w badanym okresie.

1. Zakres funkcjonowania Straży Miejskiej w Szczecinie (Straż), utworzonej w 1991 r. przekształconej w 1993 r. w jednostkę budżetową, określony został regulaminem uchwalonym w 2006 roku². Na dzień 27.05.2010 r. w Straży zatrudnionych było 137 osób, z tego 115 strażników i 22 pracowników administracyjnych. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach strażniczych ukończyli szkolenie podstawowe dla strażników, a także posiadali dodatkowe kwalifikacje dotyczące m.in. dyżurnego straży, oskarżyciela publicznego i obsługi fotoradarów. Straż w badanym okresie wykonywała zadania we współpracy m.in. z: Komendą Miejską Policji, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie, Miejską Izbą

¹ Ustawa z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

² Uchwała nr LX/1127/06 Rady Miasta Szczecina z dnia 25 lipca 2006 r.

Wyrzeźwień, Pogotowiem Ratunkowym, Pogotowiem Zimowym (Stowarzyszenie „Feniks”). W latach 2007-2010 wpłynęło do Straży ok. 200 podziękowań i gratulacji od instytucji oraz osób fizycznych; rozwinięto również współpracę służb na poziomie międzynarodowym.

2. NIK negatywnie ocenia brak realizacji przez Pana Komendanta, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, ustawowego obowiązku zgłoszenia 3 z 4 posiadanych zbiorów danych osobowych³ do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Brak rejestracji zbiorów był sprzeczny z przepisem art. 40 i art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych⁴. Zgłoszenia zbiorów (System CPR⁵, „SUMPRO”, „E-MANDAT”) dokonano dopiero w toku niniejszej kontroli. Ponadto w Straży nie opracowano – wymaganych przepisami wykonawczymi do ww. ustawy⁶: tzw. polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

Brak zgłoszenia przez Pana Komendanta do rejestracji przetwarzanych przez Straż zbiorów danych osobowych wypełnia znamiona czynu określonego w art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych.

Niezgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, ewidencję osób upoważnionych do ich przetwarzania od dnia 20.12.2006 r. prowadziła pracownica Straży zajmująca się sprawami kadrowymi i socjalnymi, a nie administrator danych. W ewidencji (prowadzonej w formie zeszytu) nie ujmowano dat nadania i ustania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych oraz identyfikatora – wymaganych przepisem art. 39 ust. 1 ustawy.

3. Wbrew postanowieniom § 8 ust. 13 regulaminu, Pan Komendant formalnie nie wprowadził do stosowania instrukcji w sprawie organizacji służby dyżurnej w Referacie Dyżurnych Straży. Dokument ten podpisany został w 2007 r. przez Zastępcę Komendanta Straży i wprowadzony do stosowania na podstawie ustnego polecenia.

Kontrolę prawidłowości dokumentowania czynności dyżurnego dokonano w toku kontroli na podstawie analizy przechowywanych w rejestratorze zgłoszeń telefonicznych w dwóch wybranych dniach 2009 r. oraz zapisów w systemie CPR. Ustalono, że wszystkie 69 otrzymanych zgłoszeń zostało zarejestrowanych. Spośród 63 zgłoszeń wymagających

³ W Straży wdrożono bazy danych, w których przetwarzane są dane osobowe: „Mandaty”, System CPR, „SUMPRO”, „E-MANDAT”

⁴ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁵ Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

⁶ Określonych w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29.04.2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. Nr 100, poz. 1024).

interwencji dyżurnego lub strażników, w 2 przypadkach nie podjęto interwencji. Niezrealizowane zgłoszenia dotyczyły nieprawidłowo parkujących pojazdów - według wyjaśnień - brak reakcji na te zgłoszenia spowodowany był dużą ilością interwencji oraz ograniczoną ilością patroli w tym dniu.

Kontrola rzetelności prowadzenia przez patrol Straży w okresie 3 dni ewidencji wybranych 20 interwencji wykazała, że wszystkie przyjęte przez dyżurnego zgłoszenia zostały niezwłocznie przekazane strażnikom, którzy w notatnikach służbowych odnotowywali czas przyjęcia i zakończenia interwencji oraz opisywali prowadzone czynności. Zapisy te były zgodne z zapisami w CPR.

4. NIK pozytywnie ocenia wyniki działań Straży. W analizowanym okresie nastąpił 107,5 % wzrost liczby ujawnionych wykroczeń z 12.496 w 2005 r. do 25.930 w 2009 r., z czego w latach 2008 – 2009 liczba ujawnionych wykroczeń wzrosła o 27,3 %. W latach 2008 – 2009 strażnicy ujawnili 46.306 wykroczeń ogółem, wśród których 68,3 % dotyczyło naruszenia przepisów z zakresu bezpieczeństwa i porządku w komunikacji, 8,8 % naruszenia przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a 8,4 % - utrzymania czystości i porządku w Gminie. W latach 2008 -2009 wystawiono łącznie 35.167 mandatów, z czego 73,7 % mandatów dotyczyło naruszenia bezpieczeństwa i porządku w komunikacji, 7,8 % - utrzymania czystości i porządku a 7,4 % - wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego. Wartość grzywien nałożonych mandatów wyniosła 5.808,2 tys. zł ogółem, w tym m.in. grzywny za wykroczenia w komunikacji stanowiły 83,7 % ogólnej wartości wystawionych mandatów.

Wykorzystanie przez Straż fotoradaru do ustalania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji prowadzone było w oparciu o uzgodnienia zawarte z Komendantem Miejskim Policji. W 2009 r. udział wykroczeń (10.465) ujawnionych za pomocą fotoradaru stanowił 59,1 % wykroczeń w komunikacji oraz 40,4 % w ogólnej ilości wykroczeń. Według informacji udzielonej w toku kontroli przez Policję, po zainstalowaniu przez Straż w 2008 r. 2 fotoradarów oraz rejestratora przejazdu na czerwonym świetle, w miejscach pomiaru zmniejszyła się od 17,8 % do 52,8 % ogólna liczba zdarzeń drogowych.

Pan Komendant zgodnie z obowiązującymi przepisami, składał informacje o wynikach działań Straży Komendantowi Miejskiemu Policji oraz raz w miesiącu - Prezydentowi Miasta Szczecin.

5. NIK, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia skuteczność reagowania strażników na występujące zakłócenia ładu i porządku publicznego. Na podstawie oględzin wybranych ulic Miasta⁷ przeprowadzonych w toku kontroli ustalono, że część występujących naruszeń ładu i porządku usunięto dopiero po oględzinach mimo, iż były one ujawniane wcześniej przez patrole Straży. Nieprawidłowości dotyczyły głównie: braku oznakowania poziomego wyznaczającego miejsca parkingowe w Strefie Płatnego Parkowania i występowania dzikich wysypisk śmieci. Stwierdzono również brak właściwego zabezpieczenia wejść do budynków i budowli zdewastowanych lub będących w toku rozbiórki, niezabezpieczenia dostępu do prowadzonych robót ziemnych i do kabli elektrycznych, wejść do bunkrów i dziur w chodniku, niewłaściwego składowania wyrobów zawierających azbest. Pan Komendant, dopiero w dniu 30.04.2010 r., poinformowany na podstawie art. 51 ustawy o NIK o stwierdzeniu przez kontrolera podczas dwukrotnych oględzin w dniu 27 i 30.04.br. bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w postaci niezabezpieczonej na chodniku studzienki o głębokości ok. 2,5 m, spowodował właściwe jej zabezpieczenie.

6. NIK negatywnie ocenia prowadzenie przez Straż w badanym okresie ewidencji i egzekucji należności z tytułu grzywien stanowiących dochód budżetu Gminy, pomimo że wierzycielem tych należności był Prezydent Miasta Szczecin. Czynności egzekucyjne (za wyjątkiem podpisywania tytułów wykonawczych przez wierzyciela) prowadzone były przez Straż na nieformalne polecenie organu nadzorującego, co było sprzeczne z przepisami art. 19 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸. Wbrew dyspozycji § 3 rozporządzenia w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia⁹, w zasadach rachunkowości Straży określono m.in., że należności z tytułu mandatów karnych i odsetek podlegają ewidencji prowadzonej przez księgowość Straży. Nielegalne wykonywanie tego zadania przez Straż, wykraczało poza obowiązki zawarte w art. 10 ustawy o strażach, i było sprzeczne z zadaniami straży określonymi regulaminem uchwalonym przez Radę Miasta.

W latach 2008-2009 z ogólnej wartości 5.808.185 zł grzywien nałożonych 35.167 mandatami, zobowiązani zapłacili 3.942.620 zł. W wyniku podjętych przez Straż działań

⁷ Oględziny obejmowały główne ulice znajdujące się we właściwości wszystkich oddziałów prewencyjno-interwencyjnych Straży, tj. Śródmieście, Północ, Zachód, Prawobrzeże

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.12.1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania blochków mandatowych (Dz.U. Nr 131, poz. 663).

egzekucyjnych w stosunku do niezapłaconej kwoty 1.865.565 zł grzywien do dnia 30.03.2010 r. wyegzekwowano 345.780 zł tj. tylko 18,5 % należności niezapłaconych.

7. Jako niezgodne z przepisami obowiązujących w tym okresie ustaw o finansach publicznych¹⁰ należy ocenić sposób rozpatrywania wniosków o umorzenie i udzielenie ulg w spłacie grzywien nałożonych mandatami karnymi. Od 1.01.2008 r. do dnia kontroli Pan Komendant, mimo braku stosownego upoważnienia, udzielił pisemnych odpowiedzi odmownych na 16 wniosków o umorzenie należności oraz 25 wniosków o rozłożenie na raty należności z tytułu grzywien. Wnioski te nie były przesyłane do organu właściwego do ich rozpatrzenia tj. do Prezydenta Miasta Szczecin. W odpowiedziach odmownych Pan Komendant wskazywał na brak podstaw prawnych do zastosowania ulg, co było niezgodne z ww. przepisami oraz postanowieniami uchwały Rady Miasta Szczecin¹¹ określającej zasady umarzania przez Prezydenta Miasta takich wierzytelności.

8. NIK negatywie ocenia sposób przeprowadzania w Straży zamówień publicznych. W oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych¹² (Pzp) w badanym okresie przeprowadzono w Straży 7 postępowań o udzielenia zamówienia na łączną kwotę 1.149.492 zł brutto. Szczegółowa analiza 3 postępowań¹³ o najwyższej wartości na łączną kwotę 772.675 zł brutto, tj. 67,2 % wartości zamówień ogółem wykazała między innymi, że:

- we wszystkich 3 postępowaniach, niezgodnie z art. 95 ust. 1 Pzp, nie zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówień,
- w dwóch postępowaniach, wbrew postanowieniom umów na dostawę przedmiotu zamówienia, wykonawcom nie naliczono kar umownych za nieterminową realizację zamówienia oraz bezpodstawnie wyrażono zgodę na wydłużenie ww. terminów, mimo że określone były w SIWZ i zawartych umowach,

Ponadto w jednym z zamówień odrzucono na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 2 Pzp jedną z ofert i wbrew dyspozycji art. 26 ust. 3 Pzp nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia dokumentów, natomiast w innym postępowaniu błędnie wypełniono druk ZP-19, gdzie

¹⁰ Obowiązującego do 31.12.2009 r. przepisem art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz od dnia 1.01.2010 r. przepisem art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

¹¹ Uchwała z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania wierzytelności Gminy Miasto Szczecin i jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz udzielania innych ulg w spłacie tych należności, a także wskazania organów do tego uprawnionych.

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

¹³ Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na: bezgotówkowe tankowanie paliwa na kwotę 289.067 zł brutto; dostawę systemu kontroli prędkości pojazdów na kwotę 265.838 zł brutto oraz kompleksowy system rejestracji przejazdu na czerwonym świetle na kwotę 217.770 zł brutto.

wykazano odrzucenie jednej z ofert, mimo braku przesłanek do odrzucenia wynikających z przepisu art. 89 ust. 1 Pzp.

Niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu ww. zamówień wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt. 2 b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴, natomiast odrzucenie oferty i brak wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów – czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt. 4 tej ustawy.

9. Ponadto w toku kontroli Straży ustalono, że:

- W roku 2009 strażnicy wystawili łącznie 280 mandatów karnych gotówkowych i pobrali od sprawców 53.210 zł. Pobrane grzywny z 18 mandatów na łączną kwotę 2.750 zł (5,2 % łącznej kwoty wystawionych mandatów) zostały wpłacone do kasy Straży od 1 do 7 dni po terminie określonym w § 14 instrukcji dotyczącej ewidencji, wydawania i rozliczania mandatów karnych Straży.
- Podczas przedstawiania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu miesięcznych informacji dotyczących prawidłowości wykorzystania przez Straż mandatów karnych, nie przedstawiano do rozliczenia wykorzystanych bloczków mandatów. Mimo przyjmowania i akceptowania takiego postępowania przez Wojewodę, brak rozliczenia bloczków był sprzeczny z postanowieniami rozporządzenia w tej sprawie¹⁵.
- Od dnia 1.01.2008 r. w Straży przeprowadzona została jedna kontrola przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta Szczecina w okresie od 1 do 26.02. 2010 r. Kontrolą objęto przestrzeganie wybranych zagadnień z prawa pracy i sformułowano 16 zaleceń pokontrolnych. Do dnia zakończenia kontroli NIK, 13 zaleceń wykonano, natomiast realizacja 3 – z uwagi na ich pracochłonność – została przesunięta do końca lipca 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Przekazanie, w porozumieniu z Urzędem Miasta Szczecin, dokumentacji i czynności związanych z prowadzeniem windykacji należności z tytułu grzywien.
2. Przetwarzanie posiadanych danych osobowych w sposób zgodny z wymogami ustawy o ochronie danych osobowych.

¹⁴ Ustawa z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

¹⁵ Określonymi w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9.12.1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprowadzania i rozliczania bloczków mandatowych (Dz. U. Nr 131, poz. 663).

3. Rzetelne reagowanie strażników miejskich na występujące przypadki zakłócenia ładu i porządku publicznego w mieście oraz skuteczne egzekwowanie od właścicieli terenu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.
4. Zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.
5. Przekazywanie właściwym organom wg kompetencji wniosków o umorzenie należności lub zastosowanie ulg w spłacie grzywien wymierzonych mandatami karnymi nałożonymi przez strażników miejskich.
6. Wprowadzenie do stosowania instrukcji w sprawie organizacji służby dyżurnej w Referacie Dyżurnych Straży.
7. Terminowe wpłacanie do kasy Straży należności z mandatów karnych gotówkowych.
8. Przedstawianie Wojewodzie Zachodniopomorskiemu wykorzystanych bloczków mandatów do rozliczenia.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pana Komendanta, w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.